SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
23 marzo 2000 *

Nella causa C-327/98,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori R. Wainwright, consigliere giuridico principale, e O. Couvert-Castéra, funzionario nazionale in distacco presso il servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica francese, rappresentata dalla signora K. Rispal-Bellanger, vicedirettore presso la direzione «Affari giuridici» del Ministero degli Affari esteri, e dal signor D. Wibaux, segretario degli affari esteri, presso il medesimo Ministero, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Francia, 8 B, boulevard Joseph II,

convenuta,

* Lingua processuale: il francese.

avente ad oggetto un ricorso diretto a far dichiarare che, avendo omesso di adottare nel termine prescritto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi agli artt. 9-12 e 14 della direttiva del Consiglio 5 aprile 1993, 93/15/CEE, relativa all'armonizzazione delle disposizioni relative all'immissione sul mercato e al controllo degli esplosivi per uso civile (GU L 121, pag. 20), la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CE,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori D.A.O. Edward, presidente di sezione, L. Sevón (relatore), C. Gulmann, J.-P. Puissochet e P. Jann, giudici,

avvocato generale: A. Saggio
cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 24 giugno 1999,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 settembre 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 4 settembre 1998, la Commissione delle Comunità europee ha presentato, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE), un ricorso diretto a far dichiarare che, avendo omesso di adottare nel termine prescritto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi agli artt. 9-12 e 14 della direttiva del Consiglio 5 aprile 1993, 93/15/CEE, relativa all'armonizzazione delle disposizioni relative all'immissione sul mercato e al controllo degli esplosivi per uso civile (GU L 121, pag. 20; in prosieguo: la «direttiva»), la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CE.

2 L'art. 9 della direttiva, che disciplina il trasferimento degli esplosivi, prescrive, in particolare, che l'acquirente dei medesimi deve ottenere una licenza di trasferimento dall'autorità competente del luogo di destinazione. Il documento che materializza la licenza di trasferimento deve accompagnare gli esplosivi sino al punto di destinazione previsto e dev'essere presentato ogniqualvolta venga richiesto dalle autorità competenti.

3 L'art. 10 della direttiva, che disciplina il trasferimento di munizioni, subordina quest'ultimo alla concessione di una licenza da parte dello Stato membro nel quale si trovano le munizioni. Disposizioni particolari sono tuttavia applicabili al trasferimento di munizioni tra armaioli.

4 L'art. 11 della direttiva prevede, in particolare, che, in deroga agli artt. 9 e 10, uno Stato membro nel caso di minacce gravi o di pregiudizi alla sicurezza

pubblica a seguito della detenzione o dell'uso illeciti di esplosivi o di munizioni disciplinati dalla direttiva può prendere qualsiasi misura necessaria in materia di trasferimento di esplosivi o di munizioni per prevenire detta detenzione o detto uso illeciti.

5 A norma dell'art. 12, n. 1, della direttiva:

«Gli Stati membri istituiscono le reti di scambio delle informazioni per la messa in applicazione della presente direttiva. Essi indicano agli altri Stati membri ed alla Commissione le autorità nazionali incaricate di trasmettere o di ricevere le informazioni e di espletare le formalità di cui agli articoli 9 e 10».

6 L'art. 13 della direttiva prevede che le questioni relative all'applicazione di quest'ultima sono esaminate da un comitato consultivo che assiste la Commissione, composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione.

7 Infine, l'art. 14 della direttiva contiene disposizioni relative allo scambio di informazioni sulle imprese del settore degli esplosivi e all'istituzione di un sistema di rintracciamento dei detentori degli esplosivi.

8 Ai sensi dell'art. 19, nn. 1 e 5, della direttiva gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni necessarie per conformarsi, in particolare, ai citati articoli anteriormente al 30 settembre 1993 e comunicare alla Commissione il testo delle disposizioni adottate a tale scopo.

9 Non avendo ricevuto da parte del governo francese alcuna comunicazione in merito alla trasposizione degli artt. 9-12 e 14 della direttiva e non disponendo di altri elementi di informazione al riguardo, la Commissione, con lettera 13 aprile 1994, intimava alla Repubblica francese di presentarle le sue osservazioni nel termine di due mesi.

10 Con lettera 4 luglio 1994, il governo francese replicava ricordando che era in corso l'elaborazione dei testi diretti a trasporre tali disposizioni nel diritto nazionale. A tale riguardo, il 10 dicembre 1996 le autorità francesi comunicavano, in relazione alla trasposizione delle citate disposizioni, il decreto 28 novembre 1996, n. 96-1046, che modifica il decreto 16 febbraio 1990, n. 90-153, recante diverse disposizioni relative al regime dei prodotti esplosivi e il decreto 10 settembre 1971, n. 71-753, adottato per l'applicazione dell'art. 1 della legge 3 luglio 1970 recante la riforma del regime delle polveri e delle sostanze esplosive (JORF del 5 dicembre 1996, pag. 17695).

11 Ritenendo che tale decreto assicurasse solo la trasposizione delle disposizioni della direttiva relative all'immissione sul mercato, al controllo di conformità e alla marcatura CE degli esplosivi, nonché alle sanzioni applicabili in caso di inosservanza delle regole sulla marcatura, con lettera 30 aprile 1997 la Commissione inviava alla Repubblica francese un parere motivato riguardo agli artt. 9-12 e 14 della direttiva, invitandola a conformarvisi nel termine di due mesi a decorrere dalla notifica.

12 Essendo rimasto senza risposta l'avviso motivato, la Commissione presentava il ricorso in esame. Nella replica essa abbandonava l'addebito relativo alla mancata trasposizione dell'art. 14 della direttiva.

13 In primo luogo, riguardo agli esplosivi, il governo francese non contesta la mancata trasposizione, ma ricorda le difficoltà da esso incontrate, peraltro al pari di altri Stati membri, nel dare attuazione agli artt. 9 e 11 della direttiva, in particolare a motivo dell'assenza di un documento comune di trasferimento. Esso ritiene di non essere venuto meno ai propri obblighi in quanto le disposizioni non erano sufficientemente precise per essere trasposte.

14 Il governo francese sottolinea, al riguardo, di non essere rimasto inattivo, ma di aver proposto, in seno al comitato previsto dall'art. 13 della direttiva, soluzioni per l'armonizzazione della licenza di trasferimento. Tali proposte non hanno tuttavia avuto seguito. Infatti, esso sostiene che, semmai si accertasse una mancata trasposizione, quest'ultima potrebbe giustificarsi, in particolare, con l'inerzia della Commissione che non avrebbe adottato le adeguate misure di applicazione della direttiva.

15 La Commissione contesta che l'art. 9 della direttiva presupponga l'adozione di un modello comune per il documento che materializza la licenza di trasferimento. Avverso l'argomento del governo francese relativo alla scarsa precisione delle disposizioni della direttiva la Commissione fa valere che esse erano sufficientemente precise e che, in ogni caso, l'imprecisione delle disposizioni di una direttiva non può giustificare l'inadempimento, da parte di uno Stato membro, dell'obbligo ad esso incombente di trasporre quest'ultima nel proprio diritto interno.

16 In secondo luogo, riguardo alle munizioni, il governo francese sostiene che l'art. 10 della direttiva è stato trasposto mediante la sezione 2 del titolo V del decreto 6 maggio 1995, n. 95-589, relativo all'applicazione del decreto 18 aprile 1939 che fissava il regime del materiale bellico, delle armi e delle munizioni (JORF del 7 maggio 1995, pag. 7458; in prosieguo: il «decreto 6 maggio 1995»). Così l'art. 92 di tale decreto, subordinando il trasferimento di armi, munizioni e loro parti destinate ad un altro Stato membro all'ottenimento di un permesso, costituirebbe la trasposizione dell'art. 10, n. 2, della direttiva. L'art. 93 di tale decreto, che detterebbe un procedimento di rilascio agli armaioli di un nulla osta per il trasferimento di tale materiale senza autorizzazione preventiva,

sarebbe destinato a trasporre l'art. 10, n. 3, della direttiva. L'art. 94 del decreto 6 maggio 1995 subordina i trasferimenti di tale materiale destinato alla Francia ad un previo assenso che deve essere accordato dal ministro responsabile delle dogane.

17 L'art. 95 del decreto 6 maggio 1995 demanda tuttavia ad un regolamento di esecuzione la determinazione delle condizioni in base alle quali possono essere accolte le domande di cui agli artt. 92-94 dello stesso decreto. All'udienza il governo francese ha reso noto che tale regolamento era stato adottato il 25 maggio 1999 ed era in vigore dal 15 giugno seguente.

18 Riguardo all'art. 11 della direttiva, il governo francese sostiene che tale articolo è trasposto, per quanto riguarda le munizioni, dall'art. 80 del decreto 6 maggio 1995 che, in caso di gravi minacce o di attentati all'ordine pubblico dovuti alla detenzione o all'impiego illeciti di munizioni e di parti di munizioni, riconosce al ministro responsabile delle dogane il potere di adottare tutte le misure necessarie per prevenire tale detenzione o tale impiego illeciti per quanto riguarda il trasferimento di munizioni o di elementi di munizioni provenienti da o destinati a uno Stato membro.

19 Infine, il governo francese indica che l'art. 101 del decreto 6 maggio 1995 prevede, tra gli Stati membri, uno scambio di informazioni ottenute in applicazione degli artt. 92, 93 e 95 del detto decreto e trasmesse dagli altri Stati membri riguardo ai trasferimenti verso la Francia nonché un obbligo per il ministro della Difesa di segnalare agli Stati membri e alla Commissione le autorità o gli uffici incaricati di trasmettere o di ricevere informazioni relative all'acquisto, alla detenzione e al trasferimento di armi, munizioni e loro elementi. Dall'adozione del regolamento di esecuzione previsto dall'art. 95 del decreto 6 maggio 1995 la Repubblica francese sarebbe quindi in grado di comunicare le informazioni riguardanti l'istituzione della rete di scambio di informazioni di cui all'art. 12 della direttiva.

20 Al riguardo, la Commissione controbatte che, in assenza del regolamento di esecuzione, il decreto 6 maggio 1995 non produce alcun effetto e che una disposizione, quale l'art. 95 del detto decreto, che si limita ad abilitare un'autorità ad adottare in un secondo tempo le disposizioni materiali necessarie non può operare una trasposizione completa e precisa della direttiva.

Giudizio della Corte

21 Per quanto riguarda, in primo luogo, gli argomenti del governo francese relativi alle difficoltà riscontrate nell'attuare le disposizioni della direttiva relative agli esplosivi, dovute innanzitutto alla loro imprecisione, si deve ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, le difficoltà di ordine pratico incontrate in sede di attuazione di un atto comunitario non possono consentire ad uno Stato membro di dispensarsi unilateralmente dall'osservanza dei propri obblighi (v., in particolare, sentenze 7 febbraio 1979, causa 128/78, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. 419, punto 10, e 19 febbraio 1991, causa C-374/89, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-367, punto 10).

22 Riguardo, poi, all'obbligo di adottare un modello comune per il documento che materializza la licenza di trasferimento, occorre osservare, come ha correttamente fatto la Commissione, che tale obbligo non trae origine dalla direttiva.

23 Per di più, anche ammesso che lo svolgimento nelle migliori condizioni dei trasferimenti intracomunitari presupponga l'adozione di tale documento armonizzato, si deve constatare che la mancata adozione di misure comunitarie a tal fine non può impedire ad uno Stato membro di adottare disposizioni legislative e regolamentari necessarie per la trasposizione della direttiva.

24 Inoltre, riguardo alle proposte che la Repubblica francese avrebbe formulato in seno al comitato di cui all'art. 13 della direttiva per l'adozione di un documento comune di trasferimento, si deve rilevare che tali iniziative rimangono ininfluenti riguardo all'esistenza della mancata trasposizione dell'atto di cui trattasi.

25 In secondo luogo, per quanto riguarda l'art. 10 della direttiva relativo al trasferimento di munizioni, si deve rilevare che l'art. 95 del decreto 6 maggio 1995 prevede che un regolamento del ministro responsabile delle dogane definisca le condizioni in base alle quali possono essere accolte le domande di permesso di trasferimento, di autorizzazione provvisoria di trasferimento e di accordo preventivo per il trasferimento nonché le dichiarazioni di trasferimento di cui agli artt. 92-94 di tale decreto. E' pacifico che tali disposizioni non possono essere applicate in assenza del detto regolamento di esecuzione.

26 Rinviando in tal modo ad una regolamentazione che dovrebbe successivamente attuare le disposizioni destinate a trasporre l'art. 10 della direttiva, il decreto 6 maggio 1995 non può essere considerato un atto che trasponga in modo completo e preciso la direttiva (v., in tal senso, sentenza 18 dicembre 1997, causa C-263/96, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-7453, punto 26).

27 Riguardo agli artt. 11 e 12 della direttiva, se è vero che l'attuazione mediante gli artt. 80 e 101 del detto decreto non è subordinata all'adozione di altri atti, resta pur sempre il fatto che, finché, in assenza di un regolamento di attuazione,

l'art. 10, che enuncia una regola generale, non sarà trasposto, gli articoli di tale decreto non producono alcun effetto giuridico. Sono pertanto ininfluenti gli atti di trasposizione di tali disposizioni che si limitano a derogare all'art. 10 della direttiva, che non è ancora trasposto o che lo completano.

28 Quanto infine al regolamento di esecuzione adottato il 25 maggio 1999 menzionato dal governo francese, si deve ricordare che, nell'ambito di un ricorso ex art. 169 del Trattato, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e la Corte non può tenere conto dei mutamenti successivi (v., in particolare, sentenza 11 novembre 1999, causa C-315/98, Commissione/Italia, Racc. pag. I-8001, punto 11).

29 Alla luce di quanto precede, si deve constatare che, avendo omesso di adottare nel termine prescritto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi agli artt. 9-12 della direttiva, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della detta direttiva.

Sulle spese

30 A tenore dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha concluso per la condanna della Repubblica francese alle spese e quest'ultima è rimasta soccombente, la stessa dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Avendo omesso di adottare nel termine prescritto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi agli artt. 9-12 della direttiva del Consiglio 5 aprile 1993, 93/15/CEE, relativa all'armonizzazione delle disposizioni relative all'immissione sul mercato e al controllo degli esplosivi per uso civile, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale direttiva.

2) La Repubblica francese è condannata alle spese.

Edward Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 marzo 2000.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

D.A.O. Edward